

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XI^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.164 du 2 décembre 2022

A. 234.583/XI-23.688

En cause :

- 1. l'État belge**, représenté par
le ministre de la Justice,
- 2. le Chef d'établissement de la prison de Bruxelles**,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Bernard RENSON, avocat,
avenue de l'Armée 10
1040 Bruxelles,

contre :

MATON Florentin.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 17 septembre 2021, l'État belge, représenté par le ministre de la Justice, et le Chef d'établissement de la prison de Bruxelles demandent la cassation de la décision CA/21-0111 du 23 août 2021 de la Commission d'appel francophone de la Commission des Plaintes, Conseil Central de Surveillance Pénitentiaire.

II. Procédure devant le Conseil d'État

L'ordonnance n° 14.624 du 15 octobre 2021 a déclaré le recours en cassation admissible.

Le dossier de la procédure a été déposé.

En l'absence de mémoire en réponse, la partie requérante a déposé un mémoire ampliatif.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a déposé un rapport rédigé sur la base de l'article 16 de l'arrêté royal du

30 novembre 2006 déterminant la procédure en cassation devant le Conseil d'État.

Une ordonnance du 13 octobre 2022 a fixé l'affaire à l'audience de la XI^e chambre du 28 novembre 2022 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Yves Houyet, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Florence Saporosi, *loco* M^e Bernard Renson, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, a été entendue en ses observations.

M. Benoit Cuvelier, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

La partie adverse en cassation était internée au sein de la prison de Saint-Gilles et a fait l'objet, le 29 avril 2021, d'une sanction disciplinaire de 9 jours de placement en cellule de punition.

Le 13 juillet 2021, la Commission des plaintes a annulé cette sanction disciplinaire. Le chef d'établissement a interjeté appel de cette décision devant la Commission d'appel francophone.

Le 23 août 2021, la Commission d'appel a déclaré ce recours recevable mais non fondé et a confirmé la décision de la Commission des plaintes du 13 juillet 2021. Il s'agit de la décision attaquée.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties requérantes

Les parties requérantes observent que le directeur de l'établissement pénitentiaire de Bruxelles fait, à ce titre, partie du personnel statutaire de l'État Belge-SPF Justice et qu'en tant que partie devant la Commission d'appel, il dispose d'un intérêt légitime tout comme l'État Belge, son employeur, pour qui il exerce ses fonctions. Elles se réfèrent également *mutatis mutandis* à un arrêt n° 225.056 du

10 octobre 2013 selon lequel « L'État belge a intérêt à la cassation d'un arrêt d'annulation d'un acte à l'exécution duquel il a procédé et qui prive de tout fondement légal la mesure qu'il a prise dans la mesure où la cassation dudit arrêt permet de restaurer le fondement légal de son action, sans qu'elle doive nécessairement s'accompagner d'un renvoi devant le premier juge ». Elles en déduisent qu'elles justifient chacune d'un intérêt à agir.

IV.2. Appréciation

Sont admises à former un recours en cassation contre une décision juridictionnelle, les personnes qui étaient parties devant cette juridiction. Plus particulièrement, la partie qui n'a pas obtenu gain de cause, fût-ce en partie, devant le juge *a quo* est recevable à poursuivre la cassation de cette décision qui lui cause ainsi grief.

En l'espèce, le chef d'établissement de la prison de Bruxelles était partie à la cause comme appelant, ayant introduit son recours en application de 159, § 1^{er}, de la loi du 12 janvier 2005 de principes concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, disposition qui confère au chef d'établissement la compétence d'introduire « un recours contre la décision de la Commission des plaintes auprès de la Commission d'appel du Conseil central ».

En tant que partie à la cause n'ayant pas obtenu gain de cause devant le juge *a quo*, le chef d'établissement de la prison Bruxelles dispose de la qualité et de l'intérêt à agir requis.

L'État belge n'était en tant que tel pas partie à la cause devant le juge *a quo*. S'il ne peut être exclu qu'une personne tierce à une décision juridictionnelle puisse en solliciter la cassation, encore cette personne doit-elle se prévaloir, conformément à l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, d'un intérêt personnel justifiant l'introduction de ce recours. En l'espèce, l'État belge ne se prévaut d'aucun intérêt personnel à la cassation de la décision attaquée. La référence à l'arrêt n° 225.056 du 10 octobre 2013 est dépourvue de toute pertinence dès lors que, dans cette affaire, l'État belge était bien partie à la cause devant le Conseil du contentieux des étrangers et que se posait uniquement la question de son intérêt à solliciter la cassation d'un arrêt annulant un ordre de quitter le territoire qui avait déjà été exécuté. C'est en réponse à cette question précise que l'arrêt du 10 octobre 2013 constate que l'État belge justifie d'un intérêt à un recours en cassation afin de restaurer le fondement légal de son action. Une telle hypothèse est étrangère à la présente espèce. L'État belge ne se prévalant concrètement d'aucun autre intérêt

personnel, le recours en cassation doit être déclaré irrecevable en tant qu'il est introduit cette partie requérante.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante prend un moyen unique « de la violation de l'article 149 de la Constitution, de la violation de la loi, de l'incompétence *ratione materiae* de la Commission des plaintes, de la violation des articles 122 et 144, § 6 de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus, lus isolément ou en combinaison avec l'article 167, § 1^{er}, de la même loi de principes, de l'erreur de droit dans les motifs et de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante soutient qu'« aucune disposition de la loi de principes, et en particulier celles visées au moyen unique, ne prévoit qu'un avis d'un expert-psychiatre est requis avant de pouvoir mener une procédure disciplinaire et sanctionner éventuellement un détenu interné », que « la décision du 23 août 2021 de la Commission d'appel francophone commet une erreur de droit et viole manifestement l'article 149 de la Constitution, les articles 122, 144, § 6, et 167, § 1^{er}, de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus », qu'en « statuant telle qu'elle l'a fait, la Commission d'appel a par ailleurs outrepassé les compétences matérielles qui lui sont attribuées par la loi de principes (...) », que « (...) il se déduit des articles (de la loi de principes visés dans le moyen) que le recours à la procédure disciplinaire s'applique à toutes les personnes détenues, aussi bien les internés que les condamnés », qu'il « se déduit également que pour pouvoir sanctionner un détenu d'une infraction disciplinaire, il doit pouvoir lui être imputé la responsabilité de cette infraction, ce qui nécessite dans le chef du détenu poursuivi d'avoir eu une conscience suffisante des actes qu'il posait », que « le directeur doit donc faire cet exercice non pas seulement lorsque la personne poursuivie est un interné mais bien à chaque fois qu'il y a des poursuites disciplinaires », que « la question de savoir si l'on peut retenir l'existence d'un élément moral dans le chef d'un interné fait depuis longtemps débat », que « dans sa requête d'appel déposée devant la Commission des plaintes, le directeur de la prison de Bruxelles soulignait, à juste titre, que le droit pénal permet à une même personne d'être internée et condamnée en même temps », que « le droit pénal reconnaît donc la possibilité pour un interné de commettre des faits pour lesquels sa responsabilité pénale peut être engagée », que « de même, le directeur de l'établissement pénitentiaire relevait qu'en procédure pénale, il arrive

que le juge doit déterminer si un inculpé - qui avait été précédemment interné - doit être condamné (pour des faits pénaux) », que « dans ce cas, la loi ne prévoit pas qu'une peine ne peut être prononcée qu'après qu'une expertise psychiatrique ait eu lieu », que « la jurisprudence y apporte une réponse positive (...) », que « de même, et comme l'avait relevé le directeur de l'établissement pénitentiaire de Bruxelles, en procédure pénale, il arrive que le juge doit déterminer si un inculpé - qui avait été précédemment interné - doit être condamné (pour des faits pénaux) », que « dans ce cas, la loi ne prévoit pas qu'une peine ne peut être prononcée qu'après qu'une expertise psychiatrique ait eu lieu », que « de la même manière, le droit pénitentiaire de la procédure disciplinaire ne prévoit pas non plus qu'un rapport psychiatrique soit rendu avant de pouvoir condamner disciplinairement un interné », que « toutefois, ce débat ou cette question, qui est sous-jacent(e) à la décision attaquée, n'a pas à être tenu(e) en l'espèce : c'est au législateur de l'initier », qu'en « revanche, il doit être constaté qu'au regard du droit positif en vigueur, des procédures disciplinaires peuvent être menées à l'encontre des internés qui se trouvent détenus dans un établissement pénitentiaire (...) », que « de même, il doit être constaté qu'au regard du droit positif en vigueur, l'article 144, § 6, de la loi de principes, pas plus que d'autres articles de la même loi, n'impose pas qu'un avis psychiatrique soit sollicité par le directeur de la prison avant que ce dernier n'entame une procédure disciplinaire à l'égard d'un interné ni avant qu'il ne prononce à son égard une quelconque sanction disciplinaire », que « le Conseil d'Etat l'a reconnu à plusieurs reprises », qu'« outre les arrêts *Riahi* précités, l'arrêt n° 247.098 du 20 février 2020, *Mouzahir* souligne encore, reprenant l'avis de l'auditeur rapporteur, que un tel avis n'est pas légalement requis », que « l'acte attaqué commet dès lors une erreur de droit et viole les dispositions visées au moyen lorsqu'elle juge que "pour sanctionner une personne internée, il est indispensable de recueillir l'avis d'un expert-psychiatre afin de pouvoir objectiver la capacité de discernement de la personne internée au moment des faits et ainsi reconnaître sa responsabilité" et décide par voie de conséquence qu'à défaut d'un tel avis probant, "la direction ne pouvait considérer que l'intimé était responsable de ses actes au moment des faits et pouvait faire l'objet d'une sanction disciplinaire" », qu'il « revient aux Commissions des plaintes et à la Commission d'appel de contrôler la légalité des décisions prises par le directeur : il ne lui revient pas d'ajouter à la loi, de compléter la loi ou même de créer la loi », qu'en « prenant la décision attaquée, la Commission d'appel a manifestement, non seulement commis une erreur de droit, mais a également excédé ses pouvoirs », qu'en « l'état actuel, il revient donc légalement au seul directeur de l'établissement pénitentiaire d'apprécier sur la base des circonstances de l'espèce si le détenu, qu'il soit interné ou pas, avait une conscience suffisante de commettre des faits pouvant être sanctionnés (...) », que « certes, l'on peut s'interroger sur les compétences du directeur d'un établissement pénitentiaire quant à juger de la capacité de

discernement d'une personne, et d'un interné en particulier », que « dans la décision attaquée, la Commission d'appel estime, à cet égard, que la direction "n'est formée ni sur le plan médical, ni sur le plan psychiatrique. Si elle a pu développer certaines compétences en la matière par l'expérience professionnelle et le contact quotidien avec les internés, elle ne peut pas pour autant prétendre pouvoir juger de la capacité de discernement des internés au moment des faits et au regard de leur pathologie. Seul l'avis d'un psychiatre permettrait d'objectiver cette notion de capacité de discernement" », que « ce point de vue ne l'autorise toutefois pas à conclure que "pour sanctionner une personne internée, il est indispensable de recueillir l'avis d'un expert-psychiatre afin de pouvoir objectiver la capacité de discernement de la personne internée au moment des faits et ainsi reconnaître sa responsabilité" », que « dans son arrêt *Lambrechts* déjà cité plus haut, le Conseil d'Etat a reconnu que l'analyse opérée par le directeur d'un établissement pénitentiaire pour conclure qu'un interné pouvait être sanctionné était exempte de reproche (...) », que « contrairement à ce que mentionne l'acte attaqué, l'arrêt n° 247.098 du 20 février 2020, *Mouzahir*, ne dit pas que "l'intime conviction du directeur que les faits sont établis et que l'interné en a conscience est insuffisant" », que « l'arrêt fait uniquement sien le constat opéré par l'auditeur rapporteur qui relevait qu'il lui est "particulièrement difficile de vérifier la légalité de l'appréciation portée par le directeur sur les faits et agissements dont il est saisi sans pareil avis d'un médecin-conseil" », que « sans doute peut-il être difficile d'apprécier la pertinence de l'analyse faite par le directeur d'un établissement pénitentiaire pour retenir une responsabilité pénitentiaire dans le chef d'un interné, mais cette difficulté ne peut encore et toujours aboutir à considérer que pour sanctionner une personne internée, il est indispensable de recueillir l'avis d'un expert-psychiatre afin de pouvoir objectiver la capacité de discernement de la personne internée au moment des faits et ainsi reconnaître sa responsabilité », que « surabondamment, il convient de relever que la décision attaquée, qui impose l'avis préalable d'un expert-psychiatre, revient à imposer une condition, non seulement non prévue par la loi comme démontré ci-avant, mais également impossible à tenir », que « le dernier avis de l'Ordre des médecins du 12 décembre 2020 précise en effet qu'il ne peut pas être recouru à l'avis du psychiatre de l'institution pénitentiaire sous peine "de compromettre les principes d'indépendance et d'impartialité", de même que de contrevenir au secret professionnel », que « cet avis conclut que "l'institution pénitentiaire peut répondre aux obstacles précités en recourant non pas au psychiatre de l'institution pénitentiaire, mais à un expert indépendant pour apprécier la responsabilité de l'interné dans le cadre d'une procédure disciplinaire" », qu'une « telle recommandation s'avère illusoire dans un contexte disciplinaire qui exige une réaction rapide aux faits commis par un détenu », qu'il « est impossible en effet de pouvoir compter sur la collaboration immédiate ou toutes affaires cessantes d'un psychiatre indépendant, qui, une fois trouvé, devrait se libérer de toutes autres

obligations professionnelles, se rendre à la prison, examiner l'interné et rendre son avis, le tout en maximum 24 heures... », que « dans ce contexte, en imposant un avis préalable d'un expert psychiatre avant toute procédure disciplinaire à l'égard d'un détenu, la décision attaquée reviendrait donc à empêcher purement et simplement que des poursuites disciplinaires soient menées contre un interné détenu dans un établissement pénitentiaire, ce qui est totalement contraire à la loi et aux dispositions visées au présent moyen » et que « le moyen, dans son ensemble, est fondé ».

V.2. Appréciation

Aux termes de l'article 167, § 1^{er}, de la loi de principes du 12 janvier 2005 précitée, «[s]auf dispositions contraires, les dispositions de la présente loi sont applicables aux personnes internées sur la base des articles 7 et 21 de la loi du 9 avril 1930 de défense sociale contre les anormaux, les délinquants d'habitude et les auteurs de certains délits sexuels, en attendant qu'une loi détermine le statut juridique applicable à ces personnes ». Cette disposition rend donc applicable le régime disciplinaire des détenus aux personnes faisant l'objet d'un internement dans l'attente qu'une loi détermine leur statut juridique.

Selon l'article 122 de la loi précitée, le régime disciplinaire a pour objectif de garantir l'ordre et la sécurité dans le respect, notamment, « de la responsabilité individuelle et sociale des détenus ». L'article 144, § 6, alinéa 2, de cette même loi précise, en outre, que « [l]e détenu ne peut être déclaré coupable de l'infraction disciplinaire qui lui est reprochée que si le directeur estime, sur la base de toutes les preuves dont il dispose, que les faits reprochés sont établis et que le détenu appelé à se justifier en est coupable ». Ainsi que le relève donc la partie requérante, le prononcé d'une sanction disciplinaire suppose que la responsabilité de l'infraction puisse être imputée à son auteur et que le dossier administratif établisse, en conséquence, qu'il a eu une conscience suffisante des actes qu'il posait.

S'il peut être difficile de vérifier la légalité de l'appréciation portée par le directeur sur les faits et agissements d'une personne internée et leur imputabilité sans avis d'un psychiatre, un tel avis n'est pas légalement requis. En énonçant que le directeur ne peut « prétendre pouvoir juger de la capacité de discernement des internés au moment des faits et au regard de leur pathologie », que « seul l'avis d'un psychiatre permettrait d'objectiver cette notion de capacité de discernement » et que « pour sanctionner une personne internée, il est indispensable de recueillir l'avis d'un expert-psychiatre afin de pouvoir objectiver la capacité de discernement de la personne internée au moment des faits et ainsi reconnaître sa responsabilité », la Commission d'appel impose, pour les personnes faisant l'objet d'un internement,

l'avis d'un expert-psychiatre préalable à toute sanction disciplinaire et ajoute ainsi une condition à la loi.

Ce faisant, la Commission méconnaît l'article 167, § 1^{er}, de la loi de principes du 12 janvier 2005 concernant l'administration pénitentiaire ainsi que le statut juridique des détenus qui rend applicable aux personnes internées le régime disciplinaire des détenus et l'article 144, § 6, de cette même loi qui confie au directeur et non à un expert-psychiatre le soin de décider si le détenu appelé à se justifier est coupable des faits reprochés. La Commission méconnaît, en outre, les compétences qui lui sont octroyées par les articles 158, § 2, et 162, § 3, de cette loi, ces dispositions ne lui permettant pas d'imposer une condition que la loi ne prévoit pas.

Le moyen unique est, dès lors, fondé et justifie la cassation de la décision attaquée.

VI. Indemnité de procédure et dépens

La partie requérante obtenant gain de cause, il y a lieu, comme elle le sollicite, de lui accorder une indemnité de procédure de 700 euros à charge de la partie adverse. Les autres dépens doivent également être mis à charge de la partie adverse en cassation, à l'exception du droit de rôle relatif au recours en tant qu'il est introduit par l'État belge, représenté par le Ministre de la Justice, qui, en raison de son irrecevabilité, doit être laissé à sa charge.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le recours est irrecevable en tant qu'il est introduit par l'État belge, représenté par le ministre de la Justice.

Article 2.

La décision CA/21-0111 du 23 août 2021 rendue par la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire est cassée.

Article 3.

Le présent arrêt sera transcrit dans les registres de la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire et mention en sera faite en marge de la décision cassée.

Article 4.

La cause est renvoyée devant la Commission d'appel francophone du Conseil central de surveillance pénitentiaire.

Article 5.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

L'État belge, représenté par le Ministre de la Justice, supporte le droit de rôle de 200 euros lié à son recours.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XI^e chambre, le 2 décembre 2022 par :

Yves Houyet,
Nathalie Van Laer,
Denis Delvax,
Xavier Dupont,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Xavier Dupont

Yves Houyet